

Du contrat social aux contrats privés : La privatisation de la santé, de l'éducation et des infrastructures de base

Une revue des rapports pays de Contrôle Citoyen 2003

Tim Kessler

La privatisation est promue par les institutions internationales de gouvernance, les gouvernements qui les contrôlent, et les grandes entreprises qui font pression sur les deux groupes, même si les dangers que fait peser la privatisation peuvent nuire sérieusement – et de manière permanente – aux modes de subsistance des populations les plus pauvres du monde. L'idée qu'il faut « privatiser d'abord et poser des questions plus tard » et la confiance naïve dans les processus et les résultats de la réforme selon le marché ont mis à rude épreuve précisément les groupes dont ces organisations devaient assurer la protection. Il est temps de transférer la charge de la preuve de ceux qui remettent en cause les solutions risquées à ceux qui les proposent.

La privatisation des services publics de base est devenue une question dominante du discours de politique dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement. Au cours des dernières années les politiques qui touchent l'eau, l'électricité, la santé et l'éducation, ont suscité, dans certains pays, autant de controverse politique et de mobilisation sociale que la fiscalité, la réforme foncière ou même le commerce.

Qu'est-ce qui rend les services publics de base si spéciaux ? Les politiques de mise en place de services orientées vers le marché ont fait l'objet d'un examen public à un niveau sans précédent. A partir de la perspective de divers mouvements de la société civile, la question des services de base est transversale à une large gamme de domaines de préoccupation, tels que l'obligation de rendre compte et la transparence des institutions internationales de gouvernance, les droits humains, la réduction de la pauvreté, la démocratisation, la souveraineté nationale, l'égalité de genre, la réduction et l'annulation de la dette et la protection de l'environnement.

Les ONG axées sur la politique qui plaident en faveur d'une cause particulière sont à présent en train d'inscrire les services publics à leur ordre du jour. Par exemple, un certain nombre d'organisations citoyennes ayant une expérience dans la surveillance des institutions de Bretton Woods manifestent un intérêt soudain à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), un accord de l'OMC qui pourrait « verrouiller » la privatisation (le rendant pratiquement irréversible) et saperait la capacité des gouvernements à réglementer ou même financer les services publics.

Il y a également une dimension économique spéciale à certains services de base. Dans le cas de l'eau et de l'électricité, la distribution tend à être un monopole naturel. La dépendance physique vis-à-vis d'un seul réseau d'adduction d'eau (et souvent d'une seule source d'eau) ou d'un réseau électrique commun laisse peu de place à la concurrence. En raison de la dimension monopolistique des infrastructures de base, un régulateur étatique très compétent, bien financé et politiquement autonome est essentiel pour la privatisation. Toutefois, dans les pays les plus pauvres où il est promis que la fourniture privée apportera les plus grands avantages,

ces conditions préalables institutionnelles sont presque toujours absentes. En l'absence de réglementation effective, les monopoles privés peuvent appliquer les tarifs qu'ils veulent et peuvent largement ignorer les préférences des clients, tournant ainsi en dérision les prétendus avantages de la concurrence.

D'une part, les institutions de Bretton Woods et les principaux gouvernements qui en sont actionnaires vantent les avantages la privatisation du secteur public. Un projet de discussion du *Rapport sur le développement mondial* de 2004 de la Banque mondiale, sur le thème : Services pour les pauvres, énonce que ni la croissance, ni l'accroissement des dépenses publiques n'améliorera suffisamment les services pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire. La discussion soutient de plus que la réalisation des Objectifs de développement du Millénaire nécessite un rejet du modèle de fourniture de services par l'Etat et l'adoption de réformes qui contournent largement l'État, notamment des concessions privées et la sous-traitance.

D'autre part, les organisations de la société civile du Nord et du Sud à l'échelle globale résistent de plus en plus à l'adoption de politiques qui mettent les services de bases entre les mains du privé. Certaines mesures de privatisation ont mené à une mobilisation citoyenne qui menaçait la survie des gouvernements nationaux. Etant donné la pertinence de la fourniture de services de base pour la réduction de la pauvreté, et sa visibilité croissante, il a été demandé aux auteurs des rapports pays de Contrôle Citoyen 2003 d'apporter une attention spéciale à la question. Leurs constatations sont l'objet du présent essai.

Les services de base comme droit humain

Les groupes citoyens se sont mobilisés pour résister à la privatisation des services essentiels non seulement parce qu'ils sont nécessaires à la survie et à la réalisation de l'être humain, mais aussi parce que la privatisation a été menée de manière non démocratique et sans discernement. Bien que les bailleurs et les créanciers reconnaissent l'importance que revêtent la transparence et la bonne gouvernance, il est courant que ces institutions puissantes exigent des gouvernements qu'ils entreprennent la privatiser dans des arrangements secrets, loin des regards du public. A l'insu des citoyens (et parfois même des parlementaires), et qui plus est sans leur consentement, les services publics sont souvent commercialisés ou donnés à bail pour des décennies.

Les promoteurs de la privatisation ont raison de souligner l'importance de l'efficacité, en particulier quand il s'agit d'entreprises étatiques traditionnelles, telles que les compagnies d'aviation, les télécommunications ou les usines. Toutefois, l'équité et l'accès universel sont plus importants que l'efficacité, quand il s'agit de services essentiels. Les gains d'efficacité à travers des hausses de prix qui finissent par limiter l'accès peuvent aider le bilan comptable, mais ce faisant, lèsent les pauvres.

Les services essentiels sont le pivot d'un « contrat social » entre le gouvernement et les citoyens. Si les contrats sociaux varient considérablement d'un pays à l'autre, ils favorisent généralement l'équité et l'universalité à travers des mécanismes de redistribution qui garantissent un niveau minimal d'accès à des biens ou à des services qui sont nécessaires pour la subsistance et la dignité. Au nombre des contrats sociaux typiques figurent une éducation primaire suffisante pour assurer l'alphabétisation, des services de santé de base, et l'accès à une eau potable sûre.

Des contrats sociaux plus complexes (dans les pays plus développés) peuvent également comprendre les services d'assainissement et l'électricité domestique.

Les services essentiels sont généralement perçus comme des biens publics. Contrairement aux biens privés, toutes les personnes tirent profit de l'accès universel aux biens publics, quelle que soit la quantité qu'elles consomment. Par exemple, l'eau propre et des soins de santé accessibles réduisent l'incidence générale de la maladie (par exemple les épidémies). De même, l'éducation universelle accroît la productivité économique et jette les bases d'une citoyenneté responsable, en profitant même à ceux qui n'ont pas d'enfants en âge d'être scolarisés.

Le contrat social repose sur deux principes connexes : en premier lieu, que les gouvernements devraient être tenus comptables de la fourniture de services de base ; et en second lieu, que les individus ou les communautés peuvent et devraient exercer leur droit de citoyenneté pour garantir ces services (au moins dans les démocraties). Des services vitaux tels que l'eau potable font de plus en plus l'objet de campagnes nationales visant à garantir les droits humains à l'aide de législations spéciales ou d'amendements constitutionnels.

La perspective des droits humains en matière de services de base a été articulée à un niveau global. En novembre 2002, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies a proclamé l'accès à l'eau droit fondamental. Le Comité a également spécifié que l'eau est un bien social et culturel, et pas seulement un bien économique. Le Comité a mis l'accent sur le fait que les 145 nations qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont à présent tenues, par l'accord, de promouvoir l'accès à une eau sûre « *de manière équitable et sans discrimination* ». Bien que la déclaration des Nations-Unies ne renvoie pas spécifiquement à la politique de privatisation – peut-être par désir d'éviter un conflit ouvert avec les gouvernements membres puissants qui l'appuient – elle laissait entendre que la fourniture publique était la meilleure option pour allouer « *une ressource naturelle limitée et un bien public essentiel à la vie et à la santé* ».

Au début de cette année, la Commission des Nations-Unies pour les droits humains avait jeté les bases analytiques et morales de la déclaration de novembre, en publiant un rapport¹ qui incitait les pays Membres de l'OMC à prendre en considération les implications en termes de droits humains de la libéralisation du commerce des services, spécialement la santé, l'éducation et l'eau. Le rapport de la Commission établit que le commerce est soumis à la législation relative aux droits humains : « *Le droit commercial international et la législation relative aux droits humains se sont développés plus ou moins séparés l'un de l'autre. Toutefois, à mesure que les règles commerciales élargissent de plus en plus leur portée vers des domaines qui affectent la réalisation des droits humains, les commentateurs reconnaissent les liens entre les deux, en cherchant à comprendre comment les droits humains et le commerce sont en interaction, pour tenter d'apporter une plus grande cohérence au droit international et à la prise de décision et un ordre social et international plus équilibré ... Le fondement juridique pour adopter des approches de droits humains de la libéralisation des échanges est clair ... Une approche de droits humains établit comme droits les besoins fondamentaux nécessaires pour mener une vie digne et garantit leur protection dans les processus de libéralisation économique.* »

¹ Commission des Nations-Unies pour les droits humains, *Economic, Social and Cultural Rights : Liberalization of Trade in Services and Human Rights, Report of the High Commissioner*, 25 juin 2002.

Puis le rapport se concentre spécifiquement sur les relations entre les services et les droits humains, et sur les effets potentiels de la libéralisation : « *De manière importante, les services agissent en tant que facteur essentiel de la production de biens et même d'autres services et peuvent, en conséquence, faciliter la croissance et le développement... La libéralisation des services peut non seulement affecter la croissance économique et le commerce, mais peut aussi avoir un impact sur la mise en place de droits essentiels acceptés comme droits humains, tels que les soins de santé, l'éducation et l'eau... Toutefois, la libéralisation du commerce des services sans réglementation gouvernementale adéquate et sans évaluation correcte de ses effets, peut également avoir des effets indésirables. Différents secteurs des services demandent des politiques et des calendriers différents pour la libéralisation et il est préférable de laisser certains domaines sous l'autorité de l'État.* »

La perspective des droits humains est loin d'être abstraite ou théorique. Elle repose sur les expériences du monde réel. L'argument en faveur d'un équilibre des valeurs de l'efficacité économique et de la prudence fiscale par un cadre de droits humains repose non seulement sur le bon sens, mais aussi sur l'évidence. Il y a eu beaucoup de déceptions à la suite des politiques de privatisation, et plus que quelques vraies catastrophes. Avec l'accélération de la fourniture privée de services au cours des cinq à dix dernières années, il y a eu davantage de cas de hausse vertigineuse des prix, de baisse de la qualité et de corruption, ajoutés aux archives publiques.

Les tendances actuelles suggèrent que le contrat social – ou même le potentiel pour un futur contrat social – est actuellement remplacé par des contrats privés entre les gouvernements et les fournisseurs. Les citoyens ayant le droit d'exiger qu'on leur rende compte sont transformés en simples consommateurs qui sont, au mieux, des parties indirectes aux contrats.

Les implications en matière d'accès et de moyens d'accès inscrivent la fourniture privée au cœur du débat sur les droits humains. Quand les ménages démunis n'ont pas les moyens d'accéder à l'eau potable, à l'enseignement primaire ou aux soins médicaux de base, les enjeux des politiques de privatisation deviennent aussi importants que la vie elle-même. Les impacts peuvent entraîner directement la mort, la maladie, la misère ou une vie étriquée, alors que les impacts d'autres politiques tels que la libéralisation des échanges ou les hausses fiscales, même s'ils sont sérieux, sont plus indirects.

Il est certain que la fourniture de services par le secteur privé a également un bilan désastreux dans de nombreux pays. Toutefois, les services publics deviennent souvent viables avant leur vente ou leur mise à bail, montrant que les améliorations sont possibles. En outre, les expériences récentes en matière de mesures de transparence et d'obligation de rendre compte ont permis aux citoyens d'exiger des services plus adaptés. La connexion immédiate et directe entre les services de base et les droits humains, la survie et les modes de subsistance assure que la participation du secteur privé restera une question économique très visible et litigieuse à travers le monde.

Expériences pays

S'ils ne constituent pas une étude scientifique de la fourniture privée de services de base, les rapports pays de Contrôle Citoyen apportent une somme considérable de preuves troublantes sur les impacts et les processus de la privatisation. Pays après pays, les rapports nous parlent des hausses de prix, de l'exclusion sociale, de la

mauvaise qualité des services et de la mise en œuvre de politiques sans des niveaux même minimaux de transparence. Les partisans de la privatisation sont susceptibles de soutenir que les récits relatés dans ces rapports sont simplement anecdotiques. Toutefois, en tant que somme de preuves, les rapports de Contrôle Citoyen révèlent des schémas importants que l'on ne peut se contenter d'ignorer, et plaident fortement en faveur d'une redéfinition des politiques de privatisation et de l'austérité budgétaire.

Processus de privatisation

Un des aspects les plus troublants du processus de privatisation identifié par les rapports de Contrôle Citoyen des pays en développement, c'est l'ingérence extérieure. Les politiques de fourniture privée sont souvent imposées par les organismes de crédit multilatéraux. Durant les années 90, la Banque mondiale, le FMI et la BID ont subordonné les grandes lignes de crédit à l'Equateur à la privatisation du service public d'alimentation en eau. Les institutions financières ont supervisé la négociation secrète de contrats garantissant des hauts rendements, qui ont mené à une des hausses du prix de l'eau les plus catastrophiques et qui ont fait le plus de bruit et à terme, à une crise politique qui a fini par provoquer l'éviction de l'entreprise privée.

Au Ghana, la Stratégie d'aide aux pays de la Banque mondiale² « *classe 'l'implication du secteur privé' dans la fourniture, l'exploitation et la gestion des infrastructures publiques et sociales comme une réforme institutionnelle clé* » qui, lorsqu'elle sera mise en œuvre, rehaussera les niveaux de financement par la Banque. De même, dans sa Stratégie d'aide aux pays pour le Mexique, la Banque mondiale a fait fortement pression pour la privatisation de l'électricité, en dépit d'une résistance populaire massive et d'un bilan déplorable de corruption et de hausse des prix à la suite des ventes antérieures (Jusqu'au moment où ce texte était rédigé, l'opposition politique avait bloqué l'initiative de privatisation).

Le rapport du Maroc énonce que l'aide de la Banque mondiale dans l'expansion du réseau d'alimentation en eau aux quartiers pauvres était conditionnée « *à l'adoption d'une politique ajustée aux prix réels du marché, sans prendre en considération ni la structure urbaine spéciale de ces quartiers, ni la solvabilité de leurs résidents.* » Le rapport de Contrôle Citoyen pour la Bolivie, théâtre d'un des échecs les plus notoires en matière de privatisation, explique comment la politique de l'eau avait été dictée de l'extérieur : « *Depuis le début des années 90, la Banque mondiale exigeait la privatisation de la compagnie des eaux municipale, SEMAPA, comme seule solution au problème de l'eau à Cochabamba. En 1996, la Banque mondiale conditionnait un prêt de 14 millions de dollars US à la SEMAPA à la privatisation de celle-ci. Et en 1997, le FMI, la Banque mondiale et la BID conditionnaient l'annulation d'une dette d'un montant de 600 millions de dollars US à la privatisation de la SEMAPA ... la Banque mondiale exigeait une application rigoureuse du plein recouvrement des coûts ; et la compagnie réussissait, au cours des négociations, à établir un taux de rendement élevé garanti. Tous ces coûts – convenus par consensus durant un processus totalement secret entre la compagnie, le gouvernement et les élites locales – devaient être reflétés dans les tarifs de distribution d'eau avant toute amélioration du système de distribution.* »

² La Stratégie d'aide aux pays est un document de planification économique sur plusieurs années que la Banque produit périodiquement pour chaque pays qui emprunte. Il énonce les principaux critères pour le financement par la Banque mondiale. Plus un pays satisfait aux conditions identifiées dans la Stratégie, plus il peut s'attendre à recevoir de hauts niveaux de financement.

En outre, plusieurs rapports de Contrôle Citoyen ont dénoncé des cas de corruption, tels que des accords officieux dans lesquels les soumissionnaires ayant de bonnes relations remportaient les actifs les plus avantageux pour une fraction de leur valeur. Dans d'autres cas, la non transparence avait été un problème sérieux. En 2002, le gouvernement bulgare a revendu la compagnie International Water Ltd. en déconfiture, responsable de l'alimentation en eau de 1,3 millions de consommateurs, à un soumissionnaire privé, sans révéler l'identité des nouveaux propriétaires. De même, au Nicaragua, à la fin des années 90, le gouvernement a vendu 95% de la distribution d'électricité à une seule compagnie espagnole sans dévoiler la teneur du contrat à ses propres citoyens.

Impacts de la fourniture privée

Etant donné son engagement premier, pour Contrôle Citoyen, l'élément fondamental à prendre en compte dans l'analyse de la privatisation, ou dans toute autre politique économique, c'est l'impact sur les pauvres. C'est dans ce domaine que le bilan de la fourniture privée est la plus grande source de préoccupation. L'impact de loin le plus constant de la privatisation des services identifié dans les rapports de Contrôle Citoyen, c'est la hausse des prix, qui entraîne inévitablement l'exclusion sociale. Comme le rapport de l'Afrique du sud le signale avec ironie : « *Les vrais citoyens sont ceux qui ont de l'argent.* »

Dans le cas des services d'infrastructures, la privatisation a souvent combiné une incitation à la maximisation des profits au pouvoir monopolistique. Les exemples abondent. A la fin des années 90, la privatisation de l'électricité au Brésil a abouti à une hausse de 65% pour les consommateurs des zones résidentielles, beaucoup plus élevée que le taux d'inflation. Au Pérou, les compagnies d'électricité privatisées, qui n'étaient soumises à aucune restriction pour l'établissement de tarifs, ont multiplié par 14 les prix réels, entre 1992 et 2002.

Les nombreuses facettes de la privatisation

Les récits portant sur les services de base dans les rapports de Contrôle Citoyen suggèrent que « la privatisation » est menée à travers différentes politiques d'un pays à l'autre et d'un secteur des services à l'autre. La forme la plus directe de privatisation est le retrait : la vente permanente des avoirs publics au secteur privé. Ceci implique généralement une vente aux enchères publique formelle, remportée par l'offre la plus élevée. Une autre forme de privatisation est la concession à long terme, dans laquelle l'État conserve la propriété formelle mais paie une firme pour gérer les avoirs, faire les investissements et fournir des services spécifiques. (Certaines autres formes de concessions, tels que le bail ou l'affermage ne demandent pas à l'opérateur privé le financement de l'investissement). Une variation courante du bail, spécialement dans les services de fourniture d'eau et d'électricité, est l'arrangement « *Build-Operate-Transfer* » - Construire-Exploiter-Transférer – par lequel une entreprise construit et gère un service de distribution pendant une longue période avant de remettre les avoirs au gouvernement.

Le terme « privatisation » est en train de disparaître progressivement des documents produits par les banques de développement. L'expression prise pour pratiquement toute forme de contrôle des services par le secteur privé est actuellement « partenariat privé-public » (PPP).³ Si le terme « partenariat » évoque

³ Pour un glossaire détaillé sur les types de PPP, voir « Public-Private Partnerships : Terms related to Building and Facility Partnerships », United-States Government Accounting Office, avril 1999, disponible à <http://www.gao.gov/special.pubs/Gg99071/pdf>

l'idée de la coopération et de l'intérêt mutuel, les PPP sont essentiellement des relations de confrontation dans lesquelles la responsabilité qui incombe à l'État n'est plus de fournir des services directement, mais de s'assurer que quelqu'un d'autre s'en charge. Dans la santé et l'éducation, un type courant de PPP est « l'externalisation » par laquelle le gouvernement peut confier en sous-traitance à des entreprises ou des ONG, des services allant de l'entretien des écoles et des hôpitaux à l'éducation et aux soins médicaux. S'il y a des différences significatives entre la privatisation du type « vente finale » et les formes bail ou gestion des PPP, toutes nécessitent des contrats, ainsi que la réglementation, le contrôle et le respect des engagements imposés par l'Etat. Et presque toutes ont besoin d'incitations ou de ressources publiques pour servir les populations démunies.

De nombreux rapports de Contrôle Citoyen ont identifié la fixation commerciale des prix comme prélude à la privatisation. Si l'introduction et l'accroissement des frais d'utilisation ne soustrait pas le gouvernement à la fourniture directe de services de base, pour de nombreux auteurs, la logique du marché qui exige même des citoyens les plus pauvres qu'ils consacrent davantage de leur revenu privé à ces services essentiels ouvre la voie à la fourniture privée. Enfin, de nombreux auteurs identifient ce qu'un rapport qualifie de privatisation « par défaut ». L'érosion des ressources publiques nécessaires pour préserver des services publics de qualité – souvent accompagnée d'une déréglementation qui permet la participation et l'investissement du secteur privé – a entraîné une baisse de la qualité des services publics et une augmentation correspondante de la fourniture privée de services, pour ceux qui sont en mesure de payer.

En Bulgarie, le monopole de l'eau privatisé a rehausser les prix deux fois en trois ans, en dépit d'un contrat stipulant des prix stables durant cette période. Au Ghana, où les tarifs de distribution d'eau ont connu une hausse brutale au milieu des années 80 et au début des années 90, le rapport de Contrôle Citoyen cite une recherche récente qui conclut : « *La commercialisation de l'eau a amené les pauvres à voir l'alimentation en eau comme un facteur clé de leur situation de pauvreté.* »

La fourniture privée de services sociaux clés a également entraîné une hausse des coûts pour les prestataires publics, et à terme, pour les contribuables. Au milieu des années 90, la privatisation de services médicaux essentiels comme les médicaments et les fournitures hospitalières a directement abouti à la hausse des coûts de la fourniture publique de soins de santé, sans amélioration des services. La privatisation, en 1996, de services d'appui tels que la maintenance, les équipements et le nettoyage, a multiplié par 4 à 5 les coûts d'exploitation.

Dans d'autres cas, si la fourniture de services par le privé n'est peut-être pas encore mise en œuvre, le prix des services publics a grimpé. En particulier, des « frais d'usage » fondés sur le recouvrement des coûts pour les services publics, ont été imposés par des gouvernements ne disposant pas du budget (ou peut-être de l'engagement politique) pour assurer des services de base universels, spécialement dans les domaines de la santé et de l'éducation. En Colombie, les réformes de l'éducation des années 90 ont contraint les parents à payer pour une large gamme de services liés à l'école, notamment l'entretien des bâtiments, les matériels pédagogiques, le téléphone, l'eau et l'électricité – même les salaires des gardiens et des secrétaires !

Si la hausse des frais d'usage est une lourde charge pour ceux qui peuvent payer, elle peut être catastrophique pour ceux qui n'en ont pas les moyens. Le rapport de l'Afrique du sud a cité une étude, menée par un institut de recherche

prestigieux, qui a montré que près de 10 millions de personnes avaient eu leur alimentation en eau coupée entre 1994 et 2002, essentiellement à la suite de non paiement. (La fourniture privée a été lancée en 1997). Il a été signalé que les coupures dans les communautés rurales pauvres et dans les colonies urbaines de squatters avaient contraint certains à se tourner vers des sources d'eau contaminées, ce qui avait provoqué des épidémies de choléra et entraîné des centaines de décès.

Une autre tendance préoccupante qui se dessine dans les rapports de Contrôle Citoyen est la privatisation progressive qui n'a pas découlé d'un choix de politique délibéré, mais plutôt de la négligence. Pour emprunter une expression éloquente du rapport de l'Uruguay, la privatisation survient « par défaut » quand le gouvernement omet soit de financer de manière adéquate, soit de réformer des services publics essentiels. Pays après pays, le financement public s'est continuellement réduit avec le temps, laissant les services gérés par les États largement inférieurs à ceux du privé. Dans le même temps, la déréglementation et même des incitations spéciales ont permis aux prestataires privés d'entrer et de se développer dans le marché des services de base. Quand des alternatives privées pratiquant des prix commerciaux coexistent avec des services publics insuffisamment financés, il en résulte un système à deux niveaux dans lequel ceux qui ont des revenus suffisants bénéficient de services améliorés, alors que les pauvres n'ont accès qu'à des services de mauvaise qualité.

Au Chili, un pays doté d'institutions fortes et qui connaît une croissance économique impressionnante, la réforme de l'éducation a aidé à acheminer des subventions publiques vers des écoles privées qui ont toute latitude pour choisir parmi les étudiants les mieux préparés et les plus aisés. Du fait que les municipalités disposant de moins de ressources sont contraintes d'accepter davantage d'étudiants à faible revenu, la qualité de l'enseignement en a pâti, ce qui a conduit davantage de parents à rejeter l'éducation publique gratuite.

Au Costa Rica, où l'éducation publique de qualité a été un facteur majeur d'équité sociale et de hausse du niveau de vie, l'essor des écoles privées détourne à présent les étudiants les plus aisés des écoles publiques dont les ressources sont en baisse. Comme le regrettent les auteurs du rapport pays, « *Ainsi, l'éducation est passée d'un mécanisme de mobilité sociale à un instrument de statut et d'exclusion.* » Le rapport de la Malaisie reprend un thème dangereusement récurrent d'un pays à l'autre ; « *deux systèmes se dessinent : une éducation privée de bonne qualité pour ceux qui en ont les moyens et une éducation publique de mauvaise qualité pour ceux qui ont de faibles revenus.* » les rapports du Népal et de l'Ouganda présentent des résultats pratiquement identiques d'exclusion sociale sur la base du revenu, dans la santé et l'éducation.

Dans certains cas, la hausse de la fourniture de services privés n'est pas simplement une alternative au service public, mais peut faire peser une menace directe sur ce secteur. Ainsi, dans le système de santé allemand, « *Le processus de déréglementation ... est mené avec prudence, avec toutefois des implications pour la société dans son ensemble. Les gens qui disposent de revenus suffisamment élevés sont autorisés à se retirer des fonds d'assurance-maladie réglementaires. Les assureurs privés peuvent offrir leurs services aux jeunes (en bonne santé) à des taux beaucoup plus bas. En conséquence, les fonds d'assurance-maladie réglementaires conservent une part beaucoup plus large de membres qui entraînent les coûts les plus élevés.* » De même, aux Pays-Bas, la réduction des dépenses de santé publique s'est accompagnée d'une augmentation de l'assurance privée dont la

disponibilité repose sur la capacité à payer. Le rapport des États-Unis résume une tendance globale à ce que les économistes appellent parfois « cueillette de cerises » ou « écrémage » : *« Avec l'augmentation du nombre officiel de pauvres [aux États-Unis], les États se retrouvent avec des responsabilités accrues, mais moins de ressources, pour fournir les services de base aux pauvres. Les tentatives visant à privatiser les services publics destinés à aider les pauvres ont été limitées par le manque d'intérêt du secteur privé : les services ne sont pas assez lucratifs. Les deux dernières décennies ont vu une érosion de l'emploi dans le secteur privé, car les gouvernements fédéraux, étatiques et municipaux accordent aux entrepreneurs privés les opportunités les plus rentables en matière d'investissement dans les services, par exemple le transport desservant les banlieues riches, en laissant au secteur public les services dans les marchés les moins lucratifs. »*

A travers le monde, la qualité des services publics enregistre une baisse même quand les citoyens paient plus pour ces services. Si les partisans du marché en rejettent la responsabilité sur la corruption et l'incompétence des gouvernements, ils ne sont pas en mesure d'expliquer pourquoi de nombreuses institutions du secteur public dans les pays développés comme dans les pays en développement fournissent effectivement des services de qualité, largement accessibles. Une raison évidente, c'est les ressources. Les budgets nationaux ayant été érodés par des décennies « d'ajustement » et d'austérité fiscale, les gouvernements disposent de moins de fonds pour répondre à de plus grands besoins. En Inde, par exemple, les dépenses publiques pour l'éducation ont chuté de 4,4% du PIB en 1989 à juste 2,75% dix ans plus tard. Le financement public de la santé qui était de 1,25% du PIB, en Inde, a chuté à 0,9% en 1999. Le budget social espagnol, qui a subi des coupes majeures, a amené les auteurs du rapport de ce pays à faire un appel vibrant à l'équité : *« En conséquence, nous devons débattre non seulement de privatisation, mais aussi d'engagement et de solidarité. Il faut de toute urgence un plan étatique ; non seulement pour prendre soin des sans abri, mais aussi pour prendre en compte la pauvreté et l'exclusion en général, avec des budgets définis qui affectent un pourcentage plus élevé du PIB aux dépenses sociales. Pour défendre les droits humains, économiques et sociaux de tous les citoyens, sur la base de l'intérêt social et non de la rentabilité économique, l'État doit accroître les dépenses publiques et réorienter les ressources publiques vers des domaines tels que l'éducation, la santé et la nutrition, où ces ressources seront le plus à même d'entraîner une redistribution du revenu et des opportunités. »*

En plus de prendre en compte l'impact sur les pauvres et les problèmes de performance générale, de nombreux rapports de Contrôle Citoyen se sont également concentrés sur les effets de la privatisation sur des groupes vulnérables spécifiques. Un grand nombre de rapports ont débattu de l'impact de la privatisation des services sur les femmes. Le rapport du Honduras s'exprime pour un grand nombre : *« La disparition de la responsabilité incombant à l'État d'assurer des services publics a abouti au fait que les femmes ont à doubler ou à tripler leur charge de travail pour assumer une charge plus lourde à domicile, avec davantage d'heures de travail volontaire dans les communautés et dans des activités génératrices de revenu, au détriment de leur santé, de leur qualité de vie et de leurs loisirs. »*

Au Chili, où l'assurance-maladie est soumise aux prix du marché, les primes d'assurance pour les femmes en âge de procréer sont trois à quatre fois plus élevées que pour les hommes de la même tranche d'âge. Dans la logique des prix du marché, *« la vie reproductive des femmes est pénalisée. »* De même, en Colombie, l'assurance-maladie privée a non seulement réduit de manière significative le

pourcentage global de personnes ayant une couverture, mais est également discriminatoire à l'endroit des femmes, une faible majorité qui ne représente que 39% des assurés.

Certains rapports ont également exploré les liens entre la privatisation et les approches communautaires traditionnelles de la fourniture de services. Le rapport de la Thaïlande a mis un accent particulier sur le rôle de la culture et « des voix locales de la sagesse » dans la gestion des ressources hydrauliques. En débattant d'une réforme projetée de la gestion des bassins fluviaux, le rapport spécifiait : *« La participation du sommet à la base (proposée par) l'État entraînera l'organisation de groupes d'usagers et d'un sous-comité des bassins fluviaux qui superviseront la gestion locale des ressources hydrauliques et érigeront des règles strictes pour tous les usagers, dont les méthodes de gestions sont différentes en raison de leurs cultures communautaires. En outre, chaque bassin fluvial est écologiquement différent et dispose de systèmes d'irrigation différents qui nécessitent des techniques de gestion et de maintenance différentes. »*

Le rapport a poursuivi en soutenant que la « connaissance » de l'eau nécessitait non seulement un savoir—faire technique, mais aussi une perception de la viabilité dans un contexte socioculturel donné. Dans cette optique, les changements naturels – même ceux qui entraînent l'incertitude dans la production – sont perçus comme des « phénomènes normaux » que les gens de devraient pas chercher à contrôler. En outre, l'approche communautaire traditionnelle ne repose pas sur l'idée que l'efficacité optimale maximise le produit, mais plutôt que la modération garantit la viabilité.

Performance et qualité

Les partisans de la privatisation affirment couramment que les entreprises privées assurent des services de meilleure qualité, avec plus d'efficacité, et accordent davantage d'attention aux besoins des clients. C'est ce qu'elles font parfois. Et parfois elles ne le font pas. Avant sa revente en 2002, la compagnie des eaux privée bulgare surtaxait régulièrement ses clients, supprimait des services au hasard, et omettait de répondre aux plaintes des clients. Entre 2000 et 2001, les compagnies d'électricité privées du Salvador n'ont pu faire mieux que 44.000 coupures de courant et on reçu un demi million de plaintes de consommateurs. Parmi les clients du premier distributeur d'électricité du pays, un sur trois avait formulé une plainte.

Pour les consommateurs d'électricité de la Malaisie, les coupures de courant fréquentes sont encore un problème majeur, des années après la privatisation. A la suite de la privatisation des systèmes d'alimentation urbaine en eau, à Rabat et à Tétouan, au Maroc, les prix ont grimpé alors que le service était caractérisé par une facturation imprécise, irrégulière et souvent très inexacte. Dans le rapport du Nicaragua, la liste de plaintes découlant de la privatisation de l'électricité est sidérante : *« Le monopole a violé les réglementations approuvées, les barèmes de taux, la portée, les conditions et la qualité de service. Le « corporate encouragement » que les entreprises privées ont reçu leur a permis d'opérer en toute impunité vis-à-vis des usagers et de ne prêter aucune attention à leurs plaintes en ce qui concerne le recouvrement de factures établie de manière inéquitable (erreurs de facturation, énergie non enregistrée, retards dans les paiements, etc.) les modifications de relevés de compteurs, les services payés mais non assurés pour l'éclairage public, les baisses de tensions, les petits appareils ménagers endommagés, la perte de produits pour les sociétés, etc.) »*

Un avenir pour les services publics ?

Les récits présentés dans les rapports de Contrôle Citoyen, ainsi que la somme de preuves collectée à travers le monde, montrent que la privatisation des services publics est un choix de politique risqué qui peut nuire aux groupes vulnérables et exclure la mise en place d'un contrat social favorable à l'équité. Dans les services impliquant des infrastructures, le transfert d'un monopole naturel à une entreprise privée mène souvent à une hausse des prix. Ceci est particulièrement possible en l'absence de régulateur compétent et autonome, ce qui est généralement le cas dans les pays en développement disposant d'institutions faibles. Dans les services sociaux, les frais d'usage et la détérioration de la qualité des soins de santé et de l'éducation font payer le tribut le plus lourd aux pauvres. Les coupes budgétaires et les incitations offertes aux prestataires privés pour attirer les consommateurs les plus aisés imposent à ceux qui n'ont pas de moyens des services de mauvaise qualité et un accès limité.

Il est certainement exagéré d'affirmer que la participation du secteur privé aux services entraîne toujours une baisse de performance et l'exclusion sociale. Mais il n'est pas exagéré de soutenir que, souvent, cette approche de réformiste n'apporte pas les avantages promis et lèse les pauvres. Néanmoins, en dépit des résultats préoccupants dans les services qui comptent le plus pour la vie des gens, les politiques qui favorisent la fourniture de services privés sont en train prendre de l'ampleur au lieu de susciter la prudence.

D'où provient cette dynamique ? En premier lieu, elle vient des crises budgétaires. Dans de trop nombreux cas, la privatisation, que ce soit à travers la hausse des frais d'usage ou la vente des actifs, est essentiellement une mesure macroéconomique destinée à réduire les déficits publics ou à abaisser les niveaux d'endettement. Comme le rapport du Liban le soutient : *« La principale raison pour la privatisation au Liban, c'est la fiscalité. Avec 85% des dépenses publiques allant à des dépenses fixes (salaires et service de la dette), il y a peu de place pour davantage d'austérité supplémentaire. Les responsables étatiques soutiennent que les produits de la privatisation massive étaient pour le Liban le seul moyen de sortir du piège de la dette. »*

Pour de nombreux gouvernements soumis aux pressions du FMI pour équilibrer leurs budgets, la privatisation équivaut simplement à des recettes, et non à la réduction de la pauvreté. Après tout, selon la logique qui fonde la discipline fiscale, les déficits et la dette ne peuvent aller que jusqu'à un certain niveau, l'inflation doit être contrôlée, et le gouvernement ne peut payer pour les besoins de tous. Ceci est assez vrai, mais appelle la question suivante : *Qu'est-ce que le gouvernement peut et devrait assurer à ses citoyens, et par quels moyens ?* Il ne semble pas terriblement aventureux d'affirmer que les services de base devraient occuper une place très élevée dans la liste de priorités de tout gouvernement.

Toutefois, en raison des pressions exercées par les pays puissants et les institutions globales en faveur de la privatisation et de la commercialisation de ces services, il est beaucoup plus facile pour les gouvernements d'ignorer leurs obligations les plus fondamentales et d'éviter les choix politiques ardues nécessaires pour y faire face. Si les citoyens doivent y aller de leurs poches pour payer l'eau et les soins de santé, le gouvernement peut dépenser les ressources publiques ailleurs, même si les pauvres n'en profitent pas. En outre, quand les services sont disponibles contre « paiement en liquide uniquement », les dirigeants politiques n'ont pas besoin

de mettre en place un régime fiscal progressif ou des arrangements de subventions croisées qui pourraient irriter les groupes influents.

Une autre raison pour expliquer l'intégration de la privatisation des services est que dans de nombreux cas, les services publics opèrent de façon très peu satisfaisante ou excluent les pauvres. De nombreux rapports de Contrôle Citoyen identifient des services publics très peu adéquats ou très peu fiables qui excluent souvent les pauvres. La nécessité d'améliorer de tels services est une position plus défendable que celui de l'équilibrage des budgets. L'argument est inattaquable : *Si les services sont déjà de mauvaise qualité ou s'ils sont très peu disponibles, comment une réforme quelconque peut-elle aggraver la situation ?*

Les deux réponses suivantes peuvent être données à l'argument moraliste des partisans de la privatisation, dans l'ordre. En premier lieu, le problème de la mauvaise qualité des services ne peut être simplement séparé des contraintes fiscales décrites ci-dessus. Les partisans de la privatisation imputent instinctivement la mauvaise qualité des services publics à l'incompétence ou à la corruption. celles-ci sont certes, parfois des facteurs, mais le manque de ressources a sérieusement érodé la capacité du secteur public, au cours de vingt années d'austérité budgétaire. A travers ce qui a été qualifié de stratégie « defund and defame » (*cesser de financer et diffamer*), avec la dégradation ou le renchérissement (ou les deux) des services publics, les citoyens deviennent moins résistants aux alternatives du secteur privé. En second lieu, comme le montrent tant de rapports de Contrôle Citoyen, la privatisation d'un service public en déliquescence ne garantit pas que les pauvres seront servis. Si une entreprise privée peut accroître l'efficacité, elle peut le faire en partie en rehaussant les prix hors de portée des pauvres.

(Une suggestion judicieuse pour résoudre ce problème est d'accorder une subvention aux consommateurs pauvres ou directement à une entreprise qui sert les personnes à faible revenu qui ne peuvent faire face aux prix du marché. Toutefois, des difficultés durables pour orienter ces subventions rendent cette approche peu réalisable dans des pays dotés d'institutions faibles pour identifier et enregistrer les pauvres. Plus précisément, elle soulève la question suivante : pourquoi fournir des ressources publiques rares à une entreprise axée sur la maximisation du profit, du moins au lieu de tenter d'abord de réformer le service public existant ?)

Enfin, la privatisation est actuellement promue par les institutions internationales de gouvernance, les gouvernements qui les contrôlent, et les grandes entreprises qui font pression sur ces deux groupes. Comme le montrent les exemples présentés dans les rapports, la Banque mondiale a eu recours aux conditionnalités des prêts pour promouvoir la privatisation des services, l'établissement des prix sur la base du marché et la libéralisation de l'investissement étranger dans les secteurs des services de base. En 2001, International Finance Corporation, volet secteur privé de la Banque, a ciblé les infrastructures et les services sociaux comme des « des frontières à conquérir » pour la privatisation.

La Stratégie de développement du secteur privé 2002 de la Banque, défendue avec force par l'administration Bush, envisage de séparer les services lucratifs de ceux qui entraînent des pertes. Répartir les consommateurs de la sorte facilite « la cueillette des cerises » ou « l'écramage » par les entreprises qui rachètent les services rentables (c'est-à-dire ceux qui ont pour clientèle les personnes ayant des revenus suffisants, essentiellement les consommateurs des classes moyennes urbaines) et laissent les services peu rentables (c'est-à-dire ceux utilisés par les pauvres) aux organisations gouvernementales ou non gouvernementales. Un tel arrangement pourrait exclure de façon permanente la possibilité de subventions

croisées publiques, dans le cadre desquelles les consommateurs aisés aident à couvrir les coûts pour les consommateurs à faible revenu. Il pourrait institutionnaliser le système à deux niveaux décrit dans tant de rapports de Contrôle Citoyen, en laissant les services de mauvaise qualité aux pauvres.

La plus grande organisation de développement au monde a récemment publié un document de travail sur son Rapport sur le développement dans le monde de 2004, intitulé *Making Services Work for the Poor - Faire œuvrer les services pour les pauvres*. A partir de preuves très sélectives et en prêtant peu d'attention aux risques de régression, le document encourage le remplacement des services publics nationaux par des entreprises privées, des ONG, les autorités locales ou les communautés. Il écarte essentiellement l'option d'une hausse des financements publics et ignore totalement le rôle du crédit dans le cadre de l'ajustement dans l'érosion des budgets des services publics. Du fait que de nombreux services publics correctement financés marchent bien, même dans des pays très pauvres, et qu'une meilleure perception de la manière dont la transparence et la participation citoyenne peuvent accroître la responsabilisation des institutions publiques, le silence du Rapport sur le développement dans le monde sur la réforme des services publics existants semble reposer sur l'idéologie plutôt que sur l'analyse.

Le bilan mitigé de la fourniture de services de base par le secteur privé ne justifie pas le rejet catégorique des politiques de privatisation. De même, la faible performance de certains services publics ne justifie guère le retrait global de l'État actuellement mené par les grandes institutions de développement. Pour déterminer si la réforme des services devrait être entreprise à travers la fourniture par le secteur privé ou sous le contrôle de l'État, il faudrait procéder à une analyse des besoins sociaux et des conditions institutionnelles, au cas par cas.

Toutefois, du fait que les risques entraînés par la privatisation peuvent sérieusement – et de manière permanente – léser les modes de subsistance des populations les plus pauvres au monde, une approche prudente de la réforme est appropriée. Aujourd'hui, les institutions internationales de crédit ont adopté la position suivante « privatiser d'abord, et poser des questions ensuite ». Dans de trop nombreux cas, cette confiance naïve dans les processus et les résultats de la réforme selon le marché a mis à rude épreuve précisément les groupes dont ces organisations devaient assurer la protection. Il est temps de transférer la charge de la preuve de ceux qui remettent en cause les solutions risquées à ceux qui les proposent.?

Citizens' Network on Essential Services (CNES)
www.challengeglobalization.org